

PROCESSO DE ESCOLHA DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR: INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

PROCESS FOR CHOOSING MEMBERS OF THE TUTELARY COUNCIL: AN INSTRUMENT OF PARTICIPATORY DEMOCRACY

ANNA GABRIELLA PINTO DA COSTA⁶⁷

RESUMO

O presente artigo objetiva apresentar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar como um instrumento de democracia participativa para efetivação dos direitos e garantias da criança e do adolescente. Para tanto, a metodologia abordada é de natureza qualitativa, bibliográfica e normativa, com a utilização de doutrina, e de natureza quantitativa, a partir da utilização de dados estatísticos referentes ao processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar em 2015 e das denúncias do Disque 100. Primeiramente, apresenta-se as mudanças sociais, jurídicas e políticas com relação a crianças e adolescentes com o advento da doutrina da proteção integral. Em seguida, discorre-se sobre o papel do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos, com atribuições e deveres previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Por fim, explica-se o processo de escolha de membros do Conselho Tutelar, concluindo-se pela importância do fortalecimento da democracia participativa através do Conselho Tutelar diante do seu papel fundamental na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Tutelar; Processo de Escolha; Democracia Participativa; Infância e Juventude.

ABSTRACT

This article aims to present the process for choosing members of the Tutelary Council as an instrument of participatory democracy for the realization of the rights and guarantees of children and adolescents. To this end, the methodology is qualitative, bibliographic and normative, using doctrine, and quantitative, based on the use of statistical data regarding the process for choosing members of the Tutelary Council in 2015 and data from complaints of Disque 100. First, presents the social, legal and political changes for children and adolescents with the advent of the doctrine of integral protection. Then, it discusses the role of the Tutelary Council in the Rights Guarantee System, with attributions and duties provided by Children and Adolescent's Statute. It explains the process for choosing members of the Tutelary Council, concluding by the importance of strengthening participatory democracy through the Tutelary Council in view of its fundamental role in defending the rights of children and adolescents.

KEYWORDS: Tutelary Council; Process for choosing members; Participatory democracy; Childhood and youth.

67 Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Pós graduanda em Curso de Especialização Interdisciplinas dos Direitos da Criança e do Adolescente pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela FTP. Bacharel em Direito pela UniChristus. Servidora técnico-administrativa do Ministério Público do Estado do Ceará

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, assegurou a criação de uma rede de proteção, composta por um conjunto de órgãos, agentes, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, que, com base em uma política de atendimento, se articulam e se mobilizam para garantir a efetivação de direitos da criança e do adolescente, sendo o Conselho Tutelar um dos atores dessa rede.

O Conselho Tutelar, com competências definidas no artigo 136 do ECA, é um órgão permanente e autônomo, criado com vistas a evitar a judicialização de medidas direcionadas à infância. Em termos populares, o Conselho Tutelar é considerado a “porta de entrada” de denúncias de violação de direitos a crianças e adolescentes, desempenhando um papel fundamental na defesa desses direitos por meio de encaminhamentos, requisições e aplicação de medidas protetivas.

Possui uma estrutura representativa, com participação democrática e direta da comunidade na escolha de seus representantes através de um processo de escolha, que ocorre a cada 4 anos. Significa dizer que cabe à comunidade, em âmbito municipal, eleger os representantes que atuarão no atendimento e proteção de crianças e adolescentes.

Diante deste cenário, a proposta deste artigo é analisar o papel do Conselho Tutelar como instrumento da democracia representativa na área da infância e da juventude e seu papel na real garantia e efetivação de direitos de crianças e adolescentes, principalmente em tempos de liberalismo.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, de cunho bibliográfico e normativo, com a utilização de doutrina e de diplomas normativos, e de natureza quantitativa, no que diz respeito à coleta de dados referentes ao processo de escolha de membros para Conselho Tutelar de 2015 e dados de denúncias oriundas do Disque 100.

No primeiro capítulo, contextualiza-se o surgimento da doutrina da proteção integral com o advento da Constituição de 1988 e com a promulgação do ECA e suas respectivas repercussões jurídicas, sociais e políticas.

No segundo capítulo, apresenta-se a criação e funcionamento do Conselho Tutelar, as atribuições e as competências dos conselheiros, bem como o papel que desempenha na rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

No terceiro capítulo, analisa-se o processo de escolha de membros do Conselho Tutelar e os desafios enfrentados para sua realização.

Por fim, demonstra-se a importância da participação da sociedade no processo de escolha de membros do Conselho Tutelar como exercício de fortalecimento da democracia participativa.

2. O ECA E AS MUDANÇAS SOCIAIS, JURÍDICAS E POLÍTICAS

Com o advento da Constituição de 1988, foi introduzida no Brasil a doutrina da proteção integral, já preconizada na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959. De acordo com o artigo 227, crianças e adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direitos, levando-se em consideração a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e abandonando o culto ao assistencialismo e à doutrina da situação irregular, anteriormente previstos nos Códigos de Menores de 1929 e 1969.

Entretanto, o ECA apresenta diversas mudanças que não se restringem à esfera jurídica, no que se refere ao tratamento dado a crianças e adolescentes, conforme se verá a seguir.

2.1 MUDANÇA SOCIAL

A quebra de paradigma da doutrina da situação irregular possibilitou mudanças no tratamento social dado a crianças e adolescentes. Significa dizer que passam a ser considerados sujeitos de direitos legalmente exigíveis, titulares do direito à dignidade da pessoa humana, afastando-se da condição de objeto do Estado e da família e seus “cuidados” paternalistas, assistenciais e arbitrários, como preconizava o Código de Menores (RIZZINI, 2000).

Passa-se a respeitar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e suas particularidades, uma vez que passam por mudanças biológicas, sociais e psicológicas, não sendo capazes de prover suas necessidades sem prejuízo ao seu desenvolvimento.

Reconhece-se, portanto, a diferença existente entre a criança e o adolescente em relação ao adulto e, conseqüentemente, o tratamento com o rigor diferenciado com relação ao atribuído ao adulto. “Não pode ser tratado com um paternalismo ingênuo, assim como não deve ser responsabilizado por todo o mal que aflige a sociedade, mal esse criado pelos adultos” (SHECAIRA, 2008, p. 163).

Por fim, a Constituição e o ECA garantem a prioridade absoluta a crianças e adolescentes. Significa dizer que este princípio deve nortear a atuação da família, da sociedade e, principalmente, do Estado para a promoção dos direitos assegurados a crianças e adolescentes.

Assim, de acordo com o parágrafo único do art. 4º do ECA, há preferência no recebimento de proteção, no atendimento de serviços públicos, na formulação e execução de políticas sociais públicas e na destinação de recursos públicos relacionados à proteção da infância e da juventude.

2.2 MUDANÇA JURÍDICA

O ECA proporcionou uma grande mudança com a introdução de garantias processuais com relação à responsabilização do adolescente em conflito com a lei, incorporando o princípio da legalidade no âmbito infanto-juvenil, impedindo aplicação de sanções de maneira arbitrária e discricionária, como no período de vigência do Código de Menores.

Objetivou-se minimizar o poder punitivo desarrazoado e ilegítimo do juiz que atuava com a inexistência de um devido processo legal juvenil. Também conferiu ao representante do Ministério Público um caráter dúplice de atuação, pois oficia como órgão de acusação e como defensor de direitos individuais dos adolescentes em conflito com a lei.

Segundo Liberati (2006, p. 27), “pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, o problema da criança é tratado como uma questão pública e abordado de forma profunda, atingindo, radicalmente, o sistema jurídico”.

A apuração de autoria e materialidade do ato infracional, assim como a aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei passam por um procedimento específico, estabelecido pelos arts. 171 a 190, do ECA, tendo como base princípios e garantias próprios do direito penal, dentre eles o devido processo legal.

2.3 MUDANÇA POLÍTICA

A Constituição, em seu art. 204, inciso I, preconiza a descentralização das ações governamentais de assistência social, com a devida partilha de competências entre os entes federados, de modo que o executivo municipal detém certa autonomia em face dos outros.

De acordo com o art. 86 do ECA, a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cuja competência para sua formulação pertence ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), decorre de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais em âmbito municipal, estadual e federal, tendo como diretriz a municipalização dessa política⁶⁸.

Significa dizer que, em consonância com a descentralização político-administrativa prevista na Constituição, o município é o ente com melhores condições para apuração das demandas da seara da infância e da juventude e desenvolvimento de estratégias eficazes para a solução dos problemas encontrados.

A formulação dessa política se dá através de planejamento e permanente articulação com a União, o Estado e demais entes quem compõem o Sistema de Garantia de Direitos, objetivando a construção de uma rede de atendimento que garanta, efetivamente, direitos e garantias fundamentais, formando e fortalecendo uma verdadeira rede de proteção.

O Sistema de Garantia de Direitos representa a articulação e integração das 3 (três) esferas de governo – municipal, estadual e federal – de organismos não governamentais e da sociedade civil, com o objetivo de garantir o funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme prevê o art. 1º da Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA⁶⁹).

De acordo com o art. 5º da Resolução nº 113/2006 do CONANDA, alterada pela Resolução nº 117, o Sistema de Garantia de Direitos pode ser dividido em 3 (três) eixos estratégicos de ações que reúnem diversos atores: 1) Defesa dos Direitos⁷⁰; 2) Promoção dos Direitos⁷¹ e 3) Controle e Efetivação dos Direitos⁷².

68 Art. 88, I, do ECA.

69 Órgão criado em 1991 pela Lei nº 8.242, que atua por meio da gestão compartilhada – governo e sociedade civil – definindo as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, além de fiscalizar ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil e gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

70 Art. 6º, Resolução nº 113/2006 do CONANDA. O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

71 Art. 14, Resolução nº 113/2006 do CONANDA. O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

72 Art. 21, Resolução nº 113/2006 do CONANDA. O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal. Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

Representa, assim, um novo contexto político, tendo como fundamento Estado Democrático de Direito, com a efetivação da democracia com a participação da sociedade na formulação de políticas públicas e controle das ações em todos os âmbitos, através dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em âmbito municipal, estadual e federal, e dos Conselhos Tutelares, em âmbito municipal.

3. CONSELHO TUTELAR

O Conselho Tutelar integra o eixo da defesa de direitos no Sistema de Garantia de Direitos, juntamente com outros atores, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, tendo como função garantir e zelar pelos direitos da criança e do adolescente, em âmbito municipal.

Simboliza uma verdadeira “porta de entrada” para demandas na seara da infância e da juventude, seja para recebimento e apuração de denúncias de violação de direitos, seja para realizar os encaminhamentos e requisições essenciais para efetivação de direitos das crianças e dos adolescentes

3.1 CONCEITO

De acordo com o art. 131, do ECA, trata-se de “um órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

É permanente, por ser órgão público criado mediante lei municipal, com atuação contínua e ininterrupta, pois “as ocorrências que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia certo para se manifestar, e as soluções devem ser imediatas” (CYRINO; LIBERATI, 1993, p. 103). Uma vez criado e implementado, o Conselho Tutelar tem atuação permanente, inclusive em regime de plantão, havendo apenas a renovação dos seus membros – os conselheiros tutelares – através de um processo de escolha.

É autônomo, pois independe de autorização de qualquer outro órgão para o exercício de suas atribuições, previstas no art. 136, do ECA. Embora seja vinculado administrativamente à prefeitura municipal, não há interferência em sua autonomia funcional. Trata-se de verdadeira independência funcional, prerrogativa imprescindível para sua atuação (DIGIACOMO, 2017, p. 247).

Entretanto, cumpre salientar que a atuação do Conselheiro Tutelar é passível de controle e fiscalização pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pelo Ministério Público, pela autoridade judiciária e pela sociedade civil.

Por fim, o Conselho Tutelar exerce uma atividade não jurisdicional, de natureza administrativa, uma vez que o referido órgão integra o poder executivo municipal. Assim, não cabe ao Conselho Tutelar apreciar ou julgar conflitos de interesses, e sim aplicar medidas protetivas às crianças e adolescentes ou medidas pertinentes aos pais ou responsáveis.

Embora não detenha o poder necessário para assegurar o cumprimento de determinações legais, o ECA prevê outras formas de intervenção do Conselho Tutelar, como encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal⁷³ e fiscalizar as entidades de atendimento⁷⁴ (CYRINO; LIBERATI, 1993, p. 105).

73 Art. 136, IV, ECA.

74 Art. 95, ECA.

O serviço prestado pelo Conselho Tutelar é considerado um serviço público relevante, conforme previsão do art. 135, do ECA. Os Conselheiros Tutelares são considerados agente públicos, pertencentes à categoria de agente políticos honoríficos para fins de responsabilidade civil, penal e administrativa, com base na Lei nº 8.429/92, que trata das sanções aplicáveis em casos de Improbidade Administrativa.

Conclui-se, portanto, que o Conselho Tutelar é criado mediante lei municipal, com vinculação administrativa ao Poder Executivo municipal, mas com independência e autonomia funcional para o exercício de suas atribuições.

3.2 ATRIBUIÇÕES

A atuação do Conselho Tutelar é restrita ao âmbito municipal, sendo um dos órgãos responsáveis pela execução da política de atendimento da criança e do adolescente.

Conforme o art. 131, do ECA, trata-se de um órgão da sociedade que, juntamente com o Estado e a família, tem como principal finalidade e objetivo “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”, dentre eles o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, dentre outros.

Diz-se que o Conselho Tutelar é um órgão que faz parte da sociedade, pois a composição dos seus membros é realizada mediante um processo de escolha de membros que fazem parte da comunidade e candidatam-se para o exercício desta função.

O Conselho Tutelar age quando os direitos de crianças e adolescentes se encontram ameaçados ou violados por ação ou omissão dos pais, da sociedade ou do próprio Estado, podendo aplicar as medidas protetivas previstas no art. 101, do ECA⁷⁵.

Um exemplo dessa atuação é através da apuração de denúncias referentes à violação de direitos de crianças e adolescentes encaminhadas pelo Disque 100⁷⁶. De acordo com o Balanço Geral da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)⁷⁷, somente no ano de 2018 houve mais de 6 mil denúncias envolvendo crianças e adolescentes do Estado do Ceará, das quais aproximadamente 2 mil dizem respeito à negligência dos pais ou responsáveis.

Importa ressaltar que o Conselho Tutelar não presta diretamente um serviço, pois não é órgão de execução. Há, na verdade, direcionamentos e encaminhamentos das demandas recebidas pelo órgão, o que justifica e legitima a importância de atuação intersetorial e articulação com os demais entes que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, como escolas, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), postos de saúde, etc.

75 Art. 101 do ECA. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

76 O Disque 100 ou Disque Direitos Humanos é um serviço prestado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) com o objetivo de acolher denúncias que envolvam violações de direitos de toda a população, especialmente de grupos vulneráveis e minorias, como crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, etc. As denúncias são analisadas e encaminhadas aos órgãos de proteção e defesa, de acordo com a competência, dando-se prioridade ao Conselho Tutelar, quando a denúncia envolver crianças e adolescentes.

77 Balanço Geral da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República de 2011 ao 2º semestre de 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/balanco-disque-100>

Além de apurar denúncias e aplicar medidas protetivas, o art. 136, do ECA elenca as demais atribuições do Conselho Tutelar, dentre elas: atender e aconselhar os pais ou responsáveis⁷⁸, requisitar serviços públicos nas áreas da saúde e educação⁷⁹ e assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária⁸⁰.

Para o exercício livre de suas atribuições, a Resolução nº 170/2014, do CONANDA estabelece que o Conselheiro Tutelar possui livre acesso a delegacias⁸¹, entidades de acolhimento⁸² e qualquer recinto público ou privado onde se encontrem crianças e adolescentes⁸³.

Assim, cabe ao Conselho Tutelar zelar pelos direitos da criança e do adolescente, garantindo a absoluta prioridade na efetivação dos direitos e orientando a política de atendimento.

3.3 DIREITOS E DEVERES DOS CONSELHEIROS TUTELARES

De acordo com o art. 134, do ECA, a lei municipal deve dispor acerca do dia e local para o seu funcionamento, incluindo sua remuneração. Com a nova redação dada pela Lei nº 12.696/2012, o ECA passou a prever e assegurar direitos sociais aos Conselheiros Tutelares, cabendo ao Executivo municipal adequar a legislação municipal e a previsão orçamentária para dar cumprimento ao novo dispositivo⁸⁴.

Quando aos deveres, também devem estar previstos na legislação municipal, assim como a respectiva sanção em caso de descumprimento. Traçando diretrizes gerais, o art. 40 da Resolução nº 170/2014, do CONANDA, prevê alguns deveres⁸⁵ dos Conselheiros Tutelares, sem prejuízo do que dispor a legislação municipal.

78 Art. 136, I, do ECA.

79 Art. 136, III, “a”, do ECA.

80 Art. 136, IX, do ECA.

81 Art. 35, II, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA.

82 Art. 35, III, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA.

83 Art. 35, IV, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA.

84 Art. 134, do ECA. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: I - cobertura previdenciária; II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; III - licença-maternidade; IV - licença-paternidade; V - gratificação natalina. Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.

85 Art. 40, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA. Sem prejuízo das disposições específicas contidas na legislação municipal ou do Distrito Federal, são deveres dos membros do Conselho Tutelar: I - manter conduta pública e particular ílibada; II - zelar pelo prestígio da instituição; III - indicar os fundamentos de seus pronunciamentos administrativos, submetendo sua manifestação à deliberação do colegiado; IV - obedecer aos prazos regimentais para suas manifestações e exercício das demais atribuições; V - comparecer às sessões deliberativas do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme dispuser o Regimento Interno; VI - desempenhar suas funções com zelo, presteza e dedicação; VII - declarar-se suspeitos ou impedidos, nos termos desta Resolução; VIII - adotar, nos limites de suas atribuições, as medidas cabíveis em face de irregularidade no atendimento a crianças, adolescentes e famílias; IX - tratar com urbanidade os interessados, testemunhas, funcionários e auxiliares do Conselho Tutelar e dos demais integrantes de órgãos de defesa ia dos direitos da criança e do adolescente; X - residir no Município; XI - prestar as informações solicitadas pelas autoridades públicas e pelas pessoas que tenham legítimo interesse ou seus procuradores legalmente constituídos; XII - identificar-se em suas manifestações funcionais; e XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes. Parágrafo único. Em qualquer caso, a atuação do membro do Conselho Tutelar será voltada à defesa dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, cabendo-lhe, com o apoio do colegiado, tomar as medidas necessárias à proteção integral que lhes é devida.

3.4 DADOS ESTATÍSTICOS

O art. 132, do ECA prevê que em cada município ou região administrativa do Distrito Federal deve existir, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar composto de 5 (cinco) membros. O §1º do art. 3º, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA recomenda que deve ser observada, preferencialmente, a proporção mínima de 1 Conselho Tutelar para cada 100 mil habitantes.

Em 2013, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) realizou um mapeamento da estrutura e do funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, gerando o Cadastro Nacional de Conselhos Tutelares.

Foram identificados 5.906 Conselhos Tutelares estruturados e em funcionamento no Brasil, o que representa 632 a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um Conselho Tutelar para cada 100 mil habitantes de cada município. No Estado do Ceará, foram contabilizados 190 Conselhos Tutelares em 184 municípios, o que significa 100% de cobertura do serviço em todos os municípios do Estado do Ceará.

Em Fortaleza, existem 8 Conselhos Tutelares⁸⁶, totalizando 40 conselheiros, que atuam de forma regionalizada, de forma que a competência de cada Conselho abrange determinados bairros da capital. Entretanto, de acordo com a população de Fortaleza, que ultrapassa 2 milhões e 500 mil habitantes, deveriam existir, no mínimo, 26 Conselhos Tutelares.

De acordo com os dados repassados ao Ministério Público durante inspeções semestrais, no ano de 2017 foram realizados 24.724 atendimentos em todos os Conselhos Tutelares de Fortaleza. O Conselho Tutelar 5 realizou mais de 8 mil atendimentos, devido à quantidade de bairros que atende, abrangendo uma área com mais de 700 mil habitantes. Em contrapartida, o Conselho Tutelar 6 realizou o menor número de atendimentos, contabilizando quase 800 atendimentos.

A demanda atual dos Conselhos Tutelares exige uma ampliação dos equipamentos em Fortaleza, a qual, além de ser objeto de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público, está prevista no Plano Plurianual da Prefeitura de Fortaleza, com a instalação de mais 4 Conselhos Tutelares na cidade até 2021⁸⁷.

4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PROCESSO DE ESCOLHA

A palavra “democracia” tem origem grega, formada pelos termos “demo”, que significa povo e “kratos”, que significa poder (PINTO, 2002, p. 62). Trata-se de um regime político cujas decisões políticas e criação de leis tem origem no povo, de forma direta ou indireta.

Bobbio (1997, p. 19-20) identifica 3 características para uma democracia: 1) número muito elevado de pessoas com a capacidade ou poder decisório 2) decisões tomadas pela maioria com poder decisório, vinculando, assim, toda a coletividade e 3) aqueles que decidem devem ser colocados diante de opções reais, com plena condição de poder escolher entre as opções postas.

86 Lista dos Conselhos Tutelares em Fortaleza disponível em: https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/LISTA_ATUALIZADA_ENDERE%C3%87O_BAIRROS_DOS_CONSELHOS_2018.pdf

87 Plano Plurianual da Prefeitura de Fortaleza (2018-2021). Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/ppa_2018_final.pdf

Para Paulo Bonavides (2004, p. 475), “mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado [...] tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos [...] um direito de quarta geração”.

Tendo o princípio democrático como principal fundamento, o Estado Democrático de Direito surge como um modelo de Estado, em uma fase específica do desenvolvimento capitalista, em que há necessidade de desenvolvimento e regulamentação de políticas públicas sociais, balizadas juridicamente, para garantir as concepções de igualdade.

Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como uma contra-poder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (CHAUI, 2008, p. 69).

Com a premissa de que todo o poder emana do povo, prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro constitui-se em um Estado Democrático de Direito, com uma constituição que prevê um sistema de garantia de direitos fundamentais que emanou da soberania popular, mediante uma democracia representativa e participativa.

A democracia representativa ou indireta ocorre quando o povo elege representantes, através do voto, por um período limitado, os quais devem representar os interesses da maioria. É possível identificá-la na escolha para membros do Congresso e Chefe do Poder Executivo.

Já a democracia participativa trata-se da participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões, permitindo, “através de mecanismos de exercício direto da vontade geral e democrática suscetíveis de restaurar e repolitizar a legitimidade do sistema” (BONAVIDES, 2001, p. 22), como através dos institutos como o plebiscito⁸⁸ e o referendo⁸⁹.

Na área da infância e da juventude, a democracia participativa manifesta-se com a “participação direta da comunidade na proposição, deliberação e gestão das políticas públicas e, ainda, na escolha de representantes nos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de atendimento e proteção aos direitos da criança e do adolescente” (PAGANINI; CUSTÓDIO, 2011, p. 284).

No sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente há a previsão de instrumentos de democracia participativa, efetivando-se, assim, a descentralização política e o exercício da cidadania com a real participação da sociedade na política da infância e da juventude. Tal participação ocorre por intermédio dos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Direitos e do processo de escolha de membros para composição do Conselho Tutelar.

88 Tem previsão no art. 14, I, Constituição Federal e possibilita a própria aprovação (ou rejeição) de um projeto de lei diretamente pela população.

89 O referendo, de acordo com o art. 14, II, Constituição Federal, representa a manifestação direta da sociedade para ratificar lei já constituída.

A partir de 2012, pela lei nº 12.696/2012, ficou estabelecida a necessidade de um processo de escolha em data unificada. De acordo com o art. 139, do ECA, a lei municipal deve definir como será o procedimento do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, sendo de responsabilidade do CMDCA, com a devida fiscalização e acompanhamento do Ministério Público.

O CMDCA deve criar uma Comissão Especial Eleitoral do Processo de Escolha com o objetivo de planejar todo o processo, que deverá ser realizado em data unificada, a cada 4 anos, em todo o território nacional, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, conforme dispõe o §1º do art. 139, do ECA.

Não foi definida pelo ECA a forma pela qual deve ser realizado o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar: se por eleição direta, através do voto dos cidadãos do município ou por eleição indireta, mediante a formação de um colegiado composto por entidades de atendimento às crianças e aos adolescentes.

No entanto, o art. 5o, inciso I, da Resolução nº 170/2014 do CONANDA recomenda que o processo de escolha seja realizado mediante participação direta da sociedade, através do voto facultativo de eleitores aptos.

Ainda conforme a Lei nº 12.696/2012, o mandato dos membros do Conselho Tutelar foi ampliado de 3 para 4 anos, sendo permitida uma única recondução de membros do Conselho Tutelar. Porém, em 9 de maio de 2019, foi promulgada a Lei nº 13.824, que permite a recondução ilimitada dos membros do Conselho Tutelar por novos processos de escolha.

Por um lado, a anterior proibição da recondução impedia a recandidatura de pessoas com experiência e vocacionadas para a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Por outro, permitia-se a alternância das lideranças, possibilitando o surgimento de novos atores sociais para atuação nessa atividade.

A mudança na legislação se deu de forma repentina, sem os debates necessários para uma mudança tão significativa e com aplicação imediata. Inclusive, ocorreu tal mudança quando diversos municípios já haviam publicado o edital de convocação de participação para o processo de escolha, o que fez com que o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça (CNPJ), pelo seu Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), publicassem a Nota Técnica nº 08/2019⁹⁰, manifestando a importância de um debate com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos sobre a atuação e regulamentação da atuação do Conselho Tutelar.

As normas gerais para o processo de escolha de membros do Conselho Tutelar estão previstas na Resolução nº 170/2014 do CONANDA que, embora se trate de órgão colegiado que define diretrizes gerais na política de atendimento de crianças e adolescentes, o teor de suas resoluções não tem força de lei, nem estabelecem sanção no caso de não atendimento.

Para a candidatura no processo de escolha, o art. 133 do ECA elenca 3 requisitos: reconhecida idoneidade moral⁹¹, idade superior a 21 anos⁹² e residência fixa no município⁹³. Entretanto, outros requisitos podem ser previstos na legislação municipal, tais como comprovação de experiência mínima na área da infância e da juventude e realização de prova de conhecimentos gerais e específicos.

90 Nota técnica nº 08/2019/CNPJ/GNDH. Disponível em: https://www.cnpj.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_tecnicas/2019/NOTA-TCNICA-CNPJ-GNDH-N-08-de-13-de-maio-de-2019.pdf

91 Art. 133, I, ECA.

92 Art. 133, II, ECA.

93 Art. 133, III, ECA.

Observa-se que não há procedimento e requisitos padronizados para que o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorra de maneira uma em todo o território nacional. Embora deva-se respeitar a realidade de cada município, a ausência de diretrizes gerais obrigatórias, de caráter vinculante, permite a analogia – inclusive *in mallam partem* – à legislação eleitoral em diversas situações, como estipulação de condutas vedadas e momento de aferição de cumprimento de requisitos, por exemplo.

Ademais, o processo de escolha ainda não é realizado com a participação massiva da sociedade. De acordo com dados do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRE-CE), houve uma participação média de, aproximadamente, 3 milhões e 400 mil eleitores no processo de escolha de membros do Conselho Tutelar realizado em 2015, o que representa 15% do total de eleitores aptos em todo o Estado do Ceará⁹⁴.

Em alguns municípios, como Juazeiro do Norte, houve a participação de apenas 6% da população no processo de escolha, ou seja, menos de 7 mil eleitores votaram para membros do Conselho Tutelar em 2015, num total de 153 mil eleitores aptos.

Não foram divulgados dados referentes ao perfil dos eleitores para que fosse analisada a participação de adolescentes no processo de escolha. A participação política de adolescentes na escolha dos membros do Conselho Tutelar não apenas promove a autonomia e autodeterminação destes jovens em fase de desenvolvimento, como também ajuda na construção de um órgão cujos atores atuarão na defesa destes adolescentes.

Ademais, a baixa participação da sociedade no processo de escolha pode ser atribuída ao enfraquecimento da democracia participativa e desconhecimento da importância do papel do Conselho Tutelar.

A compreensão da importância de utilização espaços de participação da sociedade, como forma de fortalecimento da democracia e cidadania, ainda é precária, uma vez que “as decisões ainda se encontram centralizadas ou submetidas aos representantes governamentais que acabam por dominar os espaços de democracia direta” (PAGANINI; CUSTÓDIO, 2011, p. 290).

Ademais, a sociedade e, até mesmo, os próprios atores do Sistema de Garantias de Direitos, desconhecem as atribuições e poderes inerentes ao Conselho Tutelar, o que diminui seu empoderamento e força na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A título de exemplo, o Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE), através do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude (CAOPIJ) foi instado a se manifestar sobre a atuação do Conselho Tutelar e seu limite de atuação intersetorial.

O referido órgão elaborou notas técnicas para suscitar dúvidas quanto à atuação do Conselho Tutelar na abordagem intersetorial com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) em crianças e adolescentes em situação de rua⁹⁵ e com relação a ausência de atribuição do Conselho Tutelar para transportar adolescente em conflito com a lei⁹⁶.

94 Dos 184 municípios do Estado do Ceará, 152 informaram o quantitativo de eleitores que compareceram à votação do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ao TRE-CE no ano de 2015, faltando a informação de 32 municípios.

95 Nota Técnica nº 006/2017/CAOPIJ/MPCE. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/08/20170309-Nota_tecnica_0006-2017-CT-e-CREAS-na-abordagem-de-rua.pdf

96 Nota Técnica nº 002/2018/CAOPIJ/MPCE. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/08/20180438-Nota-Tecnica-0002-2018-Atribuicoes-do-CT-Adolescente-infrator.pdf>

Percebe-se, portanto, que ainda restam dúvidas quanto à atuação do Conselho Tutelar, inclusive entre os atores que compõem o próprio Sistema de Garantia de Direitos. O desconhecimento contribui para o enfraquecimento não apenas do referido órgão, mas também na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o rompimento da doutrina da situação irregular e advento da doutrina da proteção integral, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos enquanto sujeitos de direitos, levando-se em consideração a condição peculiar de desenvolvimento e garantindo-se o acesso a direitos e garantias fundamentais com prioridade absoluta.

Com vistas a efetivar e garantir seus direitos e garantias, foi desenvolvido um Sistema de Garantia de Direitos, com a participação de diversos atores nos 3 âmbitos de governo, composto por órgãos, entidades não governamentais e sociedade civil, mediante uma atuação intersetorial e articulada.

Compondo o eixo da defesa, o Conselho Tutelar representa a “porta de entrada” para recebimento de denúncias cujas vítimas são crianças e adolescentes, tendo uma atuação de suma importância através da requisição de procedimentos e atendimentos, além da aplicação de medidas protetivas em casos excepcionais.

O processo de escolha de membros do Conselho Tutelar, seja pela candidatura de pessoas da sociedade, seja pelos votos para a escolha dos membros é uma verdadeira expressão da democracia participativa no âmbito da infância e da juventude, de forma que a própria sociedade, de acordo com o art. 201 da Constituição Federal, tem o dever de zelar pelas crianças e adolescentes.

Para que haja um fortalecimento desta democracia se faz necessário desenvolver um processo de conscientização e mobilização para a participação ativa e democrática da população e, principalmente, dos adolescentes eleitores, no processo de escolha, com ampla divulgação de todo o processo, potencializando-se, assim, a importância do papel que o conselheiro tutelar desenvolve na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEÇAK, Rubens. **Instrumentos de Democracia Participativa**. Manaus: CONPEDI, 2008, p. 5927-5939. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/rubens_becak.pdf> Acesso em 28 jul 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6ª ed. Paz e Terra: São Paulo, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. Malheiros São Paulo, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5ª ed. Malheiros São Paulo, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 113, de 19 de Abril de 2006** (Alterada pela Resolução nº 117/2014 do CONANDA). Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em 28 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março